

บทที่ 8 การล้มเลิกนโยบาย

1. วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ในบทนี้ ต้องการให้ผู้ศึกษาได้ทราบถึงกระบวนการสุดท้ายคือ ล้มเลิกนโยบาย ถึงแม้ว่าจะมีความยากลำบากในการล้มเลิกนโยบายหรือโครงการของรัฐ ผู้ศึกษาควรเรียนรู้ถึงอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกระบวนการนี้ ซึ่งทำให้การล้มเลิกเป็นไปได้ยากและควรเข้าใจปัญหาต่างๆ ในกระบวนการทางนโยบายนี้

2. ความหมายของการล้มเลิกนโยบาย

เมื่อมีการล้มเลิกนโยบายหมายถึง การล้มเลิกแผน แผนการ โครงการ หน้าที่ และองค์การที่เกี่ยวข้อง การล้มเลิกนโยบายอาจจะทำเพียงส่วนใดส่วนหนึ่งเท่านั้นหรือทั้งหมด

นักวิเคราะห์ไม่คำนึงถึงการล้มเลิกนโยบายเพราะเป็นแนวความคิดในทางลบ มีความยากลำบากในทางปฏิบัติ มีผู้ต่อต้านคัดค้าน ยิ่งเป็นแนวความคิดในการเลิกล้มองค์การยิ่งจะมีความยากลำบากมากขึ้น

มีเหตุผลหลายประการที่นำไปสู่การเลิกล้มนโยบาย ประการแรกคือ ความซ้ำซ้อน ล้าสมัยและไม่สามารถดำเนินงานตามเป้าหมาย ประการที่สองคือ ปัญหาที่เกิดขึ้นไม่เป็นปัญหาต่อไปหรือเมื่อแผนงานสำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่กำหนด

3. ตัวอย่างการล้มเลิกโครงการ

ตัวอย่างการล้มเลิกโครงการที่จะนำมากล่าวในที่นี้คือ โครงการโซดาแอช ซึ่งเป็นโครงการลงทุนในแบบร่วมทุนของอาเซียนที่จะลงทุนก่อสร้างโรงงานขึ้นในประเทศบริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกเฉียงใต้ โครงการนี้ต้องอาศัยเงินทุนประมาณ 7,209 ล้านบาทสำหรับโรงงานและอีก 1,350 ล้านบาท เพื่อทำเหมืองหินแกลีโอป้อนให้กับโรงงาน

โครงการนี้ริเริ่มในสมัยรัฐบาลเกรียงศักดิ์ 1 โดยมีบริษัทชาวแคนาดาเป็นที่ปรึกษา เมื่อปี พ.ศ. 2520 ผลของการศึกษาสรุปว่าเป็นโครงการที่ควรลงทุนมากเพราะได้กำไรสูงถึง

ร้อยละ 23-24 ของเงินลงทุนและโครงการนี้สามารถส่งโซดาแอสที่ผลิตได้ไปจำหน่ายในตลาดญี่ปุ่นและประเทศสมาชิกในกลุ่มอาเซียนได้ถึงปีละ 400,000 ตัน

รัฐบาลเกรียงศักดิ์ 1 จึงเสนอโครงการนี้เข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนที่ประชุม ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย เพื่อรับรองว่าโครงการโซดาแอสนี้เป็นโครงการอาเซียนของประเทศไทย ประเทศไทยจะเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ถึงร้อยละ 60 ของเงินลงทุนทั้งสิ้น และมีประเทศมาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ แต่ละประเทศถือหุ้นร้อยละ 13 และสิงคโปร์ร้อยละ 1 ของเงินลงทุนทั้งสิ้น

การประชุมคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนได้ลงมติยอมรับโครงการโซดาแอสเป็นโครงการอาเซียน แต่โครงการนี้ประสบปัญหาขาดรอดและคณะรัฐมนตรีได้ตัดสินใจล้มโครงการนี้เมื่อปลายเดือนมีนาคม พ.ศ. 2528 ปัญหาในระยะเริ่มแรกคือ การโจมตีโครงการโดยกลุ่มอนุรักษ์ในประเทศไทยเพราะโรงงานโซดาแอสจะทำให้ทะเลในอ่าวไทยเน่าเสีย แต่รัฐบาลยังสนับสนุนโครงการนี้

ปัญหาที่สำคัญต่อมาคือ คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสมัยรัฐบาลเปรม 3 ไม่สนับสนุนโครงการนี้เหตุผลคือ ไม่มีเงินลงทุนในส่วนของรัฐบาลและไม่แน่ใจในผลตอบแทนของโครงการในคณะรัฐมนตรีสมัยเปรม 4 มีผู้คัดค้านโครงการนี้มากขึ้นและมีการศึกษาโครงการนี้อีกครั้งหนึ่ง สรุปผลการศึกษา การลงทุนได้ผลตอบแทนเพียงร้อยละ 9-10 เท่านั้น จึงไม่คุ้มกับการลงทุน คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้ล้มโครงการนี้

การล้มเลิกโครงการต้องใช้เวลาและต้องมีผู้นำคัดค้านโครงการอย่างจริงจังตลอดจนมีการศึกษาอย่างละเอียดอีกครั้งหนึ่งเพื่อหาเหตุผลยุติในโครงการดังกล่าว โรงงานโซดาแอสเป็นตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นความยากลำบากในการยุติโครงการอย่างดี

4. อุปสรรคในการเลิกล้มนโยบาย

อุปสรรคที่สำคัญประการแรกได้แก่ อุปสรรคด้านจิตใจ ผู้ที่เกี่ยวข้องในนโยบายจะมีความรู้สึกไม่พอใจและต่อต้านความคิดเลิกล้ม หรือเปลี่ยนแปลงนโยบาย การเลิกล้มนโยบายจะสร้างความไม่มั่นคงภายในองค์กร

ประการที่สอง คือ อุปสรรคในด้านสถาบันเพราะสถาบันหรือองค์กรเมื่อตั้งขึ้นมาย่อมมีกฎหมายรองรับ มีอำนาจและหลักความมั่นคงที่จะต้านแนวความคิดที่เลิกล้มนโยบาย

ประการที่สาม คือ กฎหมายซึ่งมีอยู่แล้วเพื่อรับรององค์กรหรือโครงการเป็นอุปสรรคต่อการล้มเลิกนโยบายหรือองค์กรอย่างยิ่ง ยกตัวอย่างเช่น รัฐวิสาหกิจของไทย

5. รัฐวิสาหกิจของไทย

รัฐวิสาหกิจหลายแห่งตกอยู่ในภาวะขาดทุน ในปี พ.ศ.2527 มีรัฐวิสาหกิจ 12 แห่ง คือ การประปานครหลวง การรถไฟแห่งประเทศไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ องค์การสวนสัตว์ องค์การส่งเสริมการกีฬาแห่งประเทศไทย องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ โรงงานน้ำตาล บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทยจำกัด บริษัทกระสอบอีสานจำกัด และบริษัทสหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยวจำกัด ที่ขาดทุนรวมยอดทั้งสิ้น 1721.69 ล้านบาท โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรถไฟ การประปานครหลวง และ ร.ส.พ. มียอดขาดทุนรวมกันประมาณ 1,500 ล้านบาท

อย่างไรก็ตามรัฐบาลไม่สามารถเลิกล้มองค์การรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนเหล่านี้สาเหตุที่สำคัญ คือ รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ตั้งขึ้นตามกฎหมาย ดังนั้นถ้ารัฐวิสาหกิจดำเนินการขาดทุน รัฐต้องรับผิดชอบโดยการอุดหนุนทุนเพื่อให้รัฐวิสาหกิจนั้นๆ อยู่ต่อไป ส่วนใหญ่จะเป็นรัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภค อีกประการหนึ่งตั้งขึ้นโดยจดทะเบียนหุ้นส่วนเป็นบริษัทจำกัด รัฐไม่สามารถปล่อยให้ล้มละลายได้เพราะรัฐเป็นผู้ค้ำประกันการกู้ยืมเงินลงทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เมื่อรัฐวิสาหกิจใดอยู่ในสภาพขาดทุน รัฐจำเป็นต้องให้ทุนชดใช้การขาดทุน จึงเป็นการยากลำบากที่รัฐจะยุบเลิกองค์การรัฐวิสาหกิจเหล่านั้น ความเป็นไปได้ในการแก้ปัญหาขาดทุนคือ แปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชน (PRIVATIZATION) ซึ่งรัฐได้ทำมาแล้วถึง 38 แห่งด้วยกันตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับแรกถึงฉบับที่ 4

รัฐวิสาหกิจเป็นตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นว่ากฎหมายที่รับรองรัฐวิสาหกิจเป็นอุปสรรคสำคัญในการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจแม้ว่าจะขาดทุนอย่างมหาศาล การล้มเลิกรัฐวิสาหกิจจึงต้องแก้ไขที่กฎหมายเป็นสำคัญแม้ว่าคณะรัฐมนตรีให้ล้มเลิกรัฐวิสาหกิจที่เห็นสมควรเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2527 แต่ในทางปฏิบัติจะล้มเลิกรัฐวิสาหกิจเป็นไปได้อย่างยากเพราะจะมีผลกระทบทางการเมืองอย่างยิ่งเช่น การแถลงการณ์ของประธานสภาองค์การแรงงานลูกจ้างแห่งประเทศไทยและประธานสภาองค์การลูกจ้างสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย ให้มีการประท้วงหยุดงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจถ้ามีการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจหรือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชน เป็นต้น

นอกจากนี้อุปสรรคทางการเมืองทำให้มีการยุบเลิกหรือแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นไปได้อย่างยากเนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นการตอบแทนผลประโยชน์ทางการเมือง เป็นฐานอำนาจทางการเงินให้กับพรรคการเมือง นายทหารและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ จำนวนหนึ่ง (ดูเพิ่มเติม

ใน วิวัฒน์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 56 วันที่ 2-8 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2528, ฐานเศรษฐกิจ 28 มกราคม 2
กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2528)

6. สรุป

การล้มเลิกนโยบายหรือโครงการหรือแผนงาน ตลอดจนองค์การที่เกี่ยวข้องเป็นไปได้อย่างเพราะเหตุผลหลายประการที่สำคัญคือ การเมือง ซึ่งเป็นเรื่องของการกระจายผลประโยชน์ อย่างไรก็ตามนโยบายใดหรือโครงการใดที่ได้ผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ควรได้รับการสนับสนุนส่งเสริมต่อไปหรือปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นเพื่อบรรลุผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ขั้นตอนสุดท้ายนี้ย่อมมีผลต่อเนื่องจากกระบวนการทางนโยบายขั้นแรกๆ นับตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลซึ่งครบวงจรของกระบวนการทางนโยบาย

7. คำถามท้ายบท

1. จงอธิบายความหมายและความสำคัญของกระบวนการเลิกล้มนโยบาย
2. จงอธิบายปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของการเลิกล้มนโยบาย